

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาสังคมไทยเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มลเหตุเนื่องจากนโยบายหลักเน้นการพัฒนาให้มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ฐานเศรษฐกิจของไทยได้เปลี่ยนจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม และเน้นการบริการ แม้ว่าสังคมพื้นฐานของประเทศยังมีลักษณะเป็นสังคมชนบท และเมื่อประชาชนเปลี่ยนเป็นคนของสังคมเมืองในอัตราที่รวดเร็ว ประกอบกับการเจริญเติบโตทางอุตสาหกรรม และการขยายพื้นที่ทางการเกษตรได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ การบุกรุกทำลายป่าไม้ และความไม่สมดุลทางสภาพแวดล้อมนานับประการ

การศึกษาในฐานะเป็นกลไกพื้นฐานของการพัฒนาคน จึงเป็นสิ่งที่สังคมหวังพึ่งพาเพื่อให้เป็นเครื่องมือเตรียมคน และสังคมให้พร้อมกับความเปลี่ยนแปลง เพื่อพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าระบบการศึกษาไทยจะมีจุดเด่นหลายประการก็ยังไม่เว้นที่จะเผชิญกับปัญหา และความยุ่งยากในการช่วยเหลือให้ ประชาชนสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เสน่ห์ จามริก (2526, หน้า 53) ได้ให้ทัศนะว่า การจัดการศึกษาในสังคมไทยที่ผ่านมา เป็นการจัดการศึกษาเพื่อราชการโดยราชการ เป็นการศึกษาที่สร้างชนชั้นมิใช่การศึกษาที่ทำหน้าที่ยกระดับคุณภาพของคนส่วนใหญ่ ในขณะที่ประเวศ วะสี (2534, หน้า 53 - 54) กล่าวว่าระบบราชการรวมศูนย์อำนาจแยกส่วนแข็งกระด้าง เน้นการบังคับให้ทำตามระเบียบที่เหมือน ๆ กัน ซึ่งตรงกันข้ามกับธรรมชาติของการศึกษา ที่ต้องการความอิสระ การศึกษาที่ผ่านมาจึงไม่ตอบสนองความต้องการ และไม่สอดคล้องกับสภาพชีวิตของประชาชน การจัดการศึกษาที่รัฐเป็นผู้กำหนดแนวทางในการจัดการศึกษาทั้งหมด จึงเป็นการยากที่จะจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนที่พึงประสงค์ให้มีคุณภาพสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้

การจัดการศึกษาให้ประชาชนที่พึงประสงค์ จะต้องกระจายอำนาจให้ประชาชนมี โอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา รัฐต้องลดบทบาทของตนเองลง เป็นผู้สนับสนุน ช่วยเหลือและให้ข้อมูล เพราะไม่มีใครสามารถรู้สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน และชุมชนได้ดีเท่ากับประชาชนเอง ข้ออ้างที่ฝ่ายผู้มีอำนาจมักใช้กันและมีบางคนที่เห็นด้วย คือประชาชนและชุมชนยังไม่มีความพร้อมที่จะจัดการปัญหาต่าง ๆ ของตนเองได้ จึงจำเป็นที่ รัฐต้องรับผิดชอบดูแลต่อไป ข้ออ้างลักษณะนี้เป็นข้ออ้างที่ผู้ที่เคยมีอำนาจมักใช้เนื่องจากไม่ ยอมสูญเสียอำนาจของตนเองง่าย ๆ การมีอำนาจทำให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ ต่าง ๆ ทั้งทาง ตรงและทางอ้อม

แท้จริงแล้วประชาชนและชุมชนมีศักยภาพของตนเองมาช้านานแล้ว ปัจจุบันก็ยังคง มีอยู่ เสรี พงศ์พิศ ให้ข้อคิดว่า ศักยภาพชุมชนเป็นกำลังภายใน หากไม่ศรัทธาก็ไม่มีการค้นหา และจะไม่พบ ครู หมอ ผู้นำทางพิธีกรรม นักปกครอง นักจัดการ นักวิจัย และอีกหลายๆ อย่างที่ มีอยู่ในสังคมสมัยใหม่มีอยู่ในชนบท เพียงแตกต่างกันตามเนื้อหาและรูปแบบ เขาเหล่านั้นมี ศักยภาพช่วยเหลือ ชุมชนในการจัดการเรื่องต่าง ๆ ได้ ในเรื่องการกระจายอำนาจนั้น โพลิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ (2534, หน้า 176) ได้รวบรวมและสรุปความหมายการกระจายอำนาจว่า หมายถึง การกระจายการตัดสินใจ ทั้งทางด้านการบริหารการเงินจากส่วนกลางสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น การกระจายอำนาจปกติใช้กันโดยทั่วไปมีความหมาย 2 ประการ คือ การมอบอำนาจ ได้แก่ การที่ผู้มอบอำนาจทรงไว้ซึ่งอำนาจความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจหรือการ ดำเนินงานของผู้รับมอบอำนาจและมีขอบเขตจำกัด คือเป็นความเฉพาะผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ โดยตรงระดับเดียวกับเท่านั้น ไม่สามารถให้ระดับรองลงไปได้ การแบ่งอำนาจหรือโอนอำนาจ ได้แก่ การกระจายอำนาจจากระดับบนไปสู่ระดับที่รองลงไปซึ่งผู้รับมอบอำนาจต้องรับผิดชอบ ต่อการดำเนินการ และการตัดสินใจของตนเอง ในขณะที่ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536, หน้า 29) บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2536, หน้า 39) ประเวศ วะสี (2536, หน้า 53-54) ได้แสดงทัศนะที่ เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไว้ว่า หมายถึง การคืนอำนาจการจัดการศึกษาให้ ประชาชน หรือองค์กรประชาชน ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา และยกเลิก ความคิดที่ว่ารัฐมีอำนาจเหนือประชาชน รัฐเป็นผู้ให้ ประชาชนเป็นผู้รับ เป็นการกระจาย อำนาจตามความหมายใหม่ที่ถือเอาชุมชนเป็นตัวตั้ง สัมพันธภาพระหว่างรัฐและชุมชน เป็น สัมพันธภาพที่ต่างยอมรับซึ่งกันและกัน การศึกษาเป็นเรื่องของชีวิตและสังคม

สภาพปัญหา เสียงเรียกร้อง ตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายการศึกษาในการทบทวนแก้ไขเป็นระยะ ๆ ดังที่ปรากฏให้เห็นชัดเจน ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ที่ระบุไว้ในแผนว่า จะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษาไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นและส่งเสริมให้ประชาชนองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจ การบริหาร และกิจกรรมการศึกษาให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและความต้องการของท้องถิ่นตนเองได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2535, หน้า 4) ต่อเนื่องมาถึงแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 - 2544) ที่แสดงจุดเน้นใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคน ยึดคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา มุ่งทำให้คนมีคุณภาพมากกว่ามุ่งใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ม.ป.ป., หน้า 1)

โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กระทรวงศึกษา เป็นโครงการทดลองนำร่องในการจัดการศึกษาในรูปแบบใหม่ โดยความร่วมมือระหว่าง กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 และสิ้นสุดโครงการในปี พ.ศ.2540 หลักการสำคัญในการดำเนินงานที่โครงการเน้น คือ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมนวัตกรรม และการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เป้าหมายระยะสั้นของโครงการ เพื่อการพัฒนาศักยภาพของโรงเรียน ชุมชน เอกชนที่เกี่ยวข้องในการจัดการศึกษา ให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนในระยะยาว เพื่อพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาพื้นฐาน และการศึกษาเพื่ออาชีพให้มีประสิทธิภาพ จากความเป็นมา หลักการในการดำเนินงาน และเป้าหมายของโครงการที่กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษา ลักษณะการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่เกิดขึ้นในโครงการนี้ ในการศึกษาครั้งนี้ได้เลือกโรงเรียนบ้านม่อนตะวันออก ซึ่งเป็นโรงเรียนทดลองนำร่องของ โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ใช้ในการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่ลงไปถึงระดับชุมชน
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาที่ลงไปถึงระดับ

ชุมชน

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านพื้นที่ ได้แก่ โรงเรียนประถมศึกษาแห่งหนึ่ง สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ในพื้นที่จังหวัดลำปาง ในที่นี้จะเรียกว่าโรงเรียนบ้านม่อนตะวันออก โดยใช้เกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

1. เป็นโรงเรียนเป้าหมายที่โครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ ดำเนินการนำร่องจัดการศึกษาตามแนวคิดการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา
2. เป็นโรงเรียนประถมศึกษาภายในหมู่บ้าน ที่มีกิจกรรมกระจายอำนาจการจัดการศึกษาเกิดขึ้นตามประเด็นต่าง ๆ เช่น ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาสภาพปัญหา การวางแผน กำหนดรูปแบบ วิธีการ หลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การวัดและประเมินผล และการจัดการทรัพยากรทางการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

1. สภาพทั่วไปของชุมชน
 - 1.1 ประวัติชุมชน ได้แก่ ความเป็นมา การก่อตั้งและพัฒนาการของชุมชน
 - 1.2 บริบททางกายภาพ เช่น ที่ตั้ง อาณาเขต การคมนาคม ลักษณะทางภูมิศาสตร์ ประชากร ทรัพยากร และภูมิปัญญา
 - 1.3 สภาพเศรษฐกิจ เช่น อาชีพ รายได้ การผลิต การบริโภค
 - 1.4 สภาพสังคม การเมือง การศึกษา ศาสนาและประเพณีท้องถิ่น เช่น กลุ่มต่าง ๆ โครงสร้างอำนาจในชุมชน ระบบการศึกษา เครือข่ายสังคม เครือข่ายการเรียนรู้ทางการศึกษาและความเชื่อ
2. สภาพทั่วไปของโรงเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ความเป็นมา โครงสร้างการบริหารงาน อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
3. ลักษณะการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยังชุมชน ที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการจัดการศึกษา ได้แก่ การวางแผนการจัด การจัดการเรียนการสอน และการติดตาม วัดและประเมินผลการจัดการศึกษา
4. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของโรงเรียน เช่น นโยบาย กฎ ระเบียบ โอกาส ความพร้อมในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ฯลฯ

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ได้ข้อมูลที่จะเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์ความรู้ ในเรื่องการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา สำหรับผู้สนใจศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้
2. ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย และการวางแผนในการส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา
3. เป็นแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงาน ด้านการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา ให้มีประสิทธิภาพ และเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

ข้อตกลงเบื้องต้น

ในการวิจัยครั้งนี้ ส่วนหนึ่งผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลจากหน่วยงานของทางราชการ ซึ่งลักษณะข้อมูลเป็นความคิดเห็นส่วนบุคคล ข้อมูลบางแง่อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว การนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงได้เปลี่ยนชื่อเฉพาะบางชื่อที่ปรากฏในรายงานการวิจัย ให้เป็นชื่อสมมุติ

นิยามศัพท์เฉพาะ

การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา หมายถึง การที่หน่วยงาน บุคคล หรือกลุ่มคนที่ไม่แต่เดิมมีอำนาจและความรับผิดชอบค่อนข้างเบ็ดเสร็จในการจัดการศึกษา กระจายอำนาจการจัดการศึกษา ที่มีอยู่ทั้งหมด หรือบางส่วนให้กับ บุคคล กลุ่มคน หรือองค์กรอื่น ทำหน้าที่แทนในลักษณะชั่วคราวหรือถาวร

ลักษณะการกระจายอำนาจการจัดการศึกษา หมายถึง ขอบเขตการมีอำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ในการบริหาร การจัดการ การตัดสินใจ และการสั่งการ ในการดำเนินการจัดการศึกษา

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา หมายถึง ปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลให้การดำเนินการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาของโรงเรียนบ้านม่อนตะวันออก ในช่วงที่เข้าร่วมโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ ประสบความสำเร็จและล้มเหลว